



Au sein d'un système politique régi par les principes de la représentation, la démocratie participative relève le défi d'un renouvellement des manières de « faire politique », par l'agrégation de la parole et de « l'expertise citoyenne » dans l'élaboration et la conduite des politiques publiques.

La participation des habitants répond, ainsi, à des logiques d'émergence complémentaires - mouvement descendant (impulsion par les décideurs politiques) ou mouvement ascendant (produit des revendications citoyennes) -. Elle prend des formes et degrés divers - de la consultation à la codécision -, et s'exerce au travers d'outils et d'instances multiples - conseils de quartiers, jurys citoyens, budgets participatifs -...

De fait, la notion de participation entretient un lien privilégié avec l'échelle locale et s'est donc constituée, naturellement, comme un axe d'intervention fort des processus de développement social urbain.

Jouissant d'un large consensus quant à sa pertinence et son caractère, a priori, incontestable, la démocratie participative reste néanmoins largement « en chantier », tant sa mise en œuvre apparaît complexe et l'évaluation de ces expériences mitigées.

Le Pôle de ressources a souhaité proposer un « Petit-déjeuner du Pôle » visant à interroger les ressorts, les enjeux et les limites de la participation. Pour ce faire, deux entrées singulières ont été privilégiées.

La première, à partir de l'intervention de Loïc Blondiaux, professeur et chercheur en science politique à Paris 1, renvoie aux principes de la démocratie délibérative, qui entrevoit l'obligation de discussion, d'argumentation et de publicité dans les démarches de coproduction des politiques publiques.

La seconde s'appuie sur la notion d'empowerment, se rapportant au processus de « prise de pouvoir » individuelle et collective dans l'espace politique local, avec l'intervention de Marie-Hélène Bacqué, professeure de sociologie et d'urbanisme à l'Université Paris Ouest Nanterre.

# LOÏC BLONDIAUX

## La démocratie délibérative : « et si nous débattions vraiment ? »

La démocratie délibérative reste, en France, une notion méconnue par les acteurs et élus locaux. Elle fait pourtant l'objet d'un foisonnement de recherches et de débats universitaires, sans toutefois circuler dans les sphères techniciennes et politiques, dont les préoccupations sont focalisées sur la démocratie participative.

Il existe bien une tension entre ces deux notions, même si chacune a trait à la recherche d'une démocratisation dans les manières de concevoir, de mener et de gérer les politiques publiques et projets de territoire. Elles renvoient, cependant, à deux modèles de théorie politique, exprimant deux conceptions de l'exigence démocratique.

## Un détour par la démocratie participative

Le modèle de la démocratie participative a été fortement théorisé dans les années 1970 par un certain nombre d'auteurs, dont Benjamin Barber, dans son ouvrage « Démocratie forte » (Strong democracy). La démocratie participative suppose une citoyenneté active. Au contraire, l'indifférence des citoyens, leur apathie politique contribuent à disqualifier la démocratie. Or, à l'heure actuelle, nos démocraties fonctionnent, largement, « sans citoyens », qui ne votent plus et s'intéressent de moins en moins à l'action publique. Ainsi, nos démocraties représentatives ne sont pas, au sens athénien ou grec du terme, des démocraties, puisque seul un groupe restreint de citoyens gouverne et participe à la décision.

Le paradigme participatif recouvre donc que la démocratie n'est réelle que si elle comprend une participation large des citoyens à son fonctionnement.

### UN CONTEXTE DE VALORISATION DE LA DÉMOCRATIE PARTICIPATIVE

Dans un contexte français pourtant caractérisé par une hyper représentation - au niveau de l'État, avec un mode de présidence faisant fi des principes de concertation traditionnelles, ou au niveau local avec des maires concentrant de plus en plus de pouvoirs -, la démocratie participative est un sujet extrêmement présent et débattu.

Plusieurs raisons en expliquent la montée en puissance.

Tout d'abord, elle apparaît aujourd'hui relativement inéluctable. Face à des sociétés trop complexes, trop critiques, trop éduquées, l'idée commune d'une inefficience d'un mode de « gouvernement » exclusivement aux mains du pouvoir central, avec

une définition de l'intérêt général qui serait imposée par l'État et par l'administration, est très répandue. Il faut donc faire participer et concerter. Le débat public est très fortement valorisé, et la rhétorique de la participation infuse la société et toutes les sphères publiques, notamment les médias, jusqu'aux entreprises. Les effets de cette rhétorique dans la vie sociale ne sont pas négligeables, même si les pratiques de participation qui y sont rattachées restent relativement embryonnaires.

Ensuite, la participation s'est structurée dans le Droit, avec des normes qui s'imposent dans deux domaines particuliers : l'environnement et l'action publique locale. L'environnement est le domaine pionnier où la législation participative s'est exprimée dans la charte de l'environnement, prévoyant un principe d'information et de participation des citoyens. Ce principe est devenu constitutionnel, en 2005, et renvoie à un ensemble de législations sur le débat public.

#### LES FINALITÉS DE LA PARTICIPATION

Trois grandes orientations guident le recours à la participation selon Marie-Hélène Bacqué et Yves Sintomer :

- Produire du lien social : cette intention renvoie au lieu commun d'une destruction des liens sociaux, d'une déchirure du tissu social en France, et l'idée selon laquelle il faudrait tendre à reconstituer une société civile vivante. Cette ambition se concrétise généralement par de l'animation sociale, voire des démarches de patronage de la part des municipalités (fêtes de quartiers, animation socioculturelle...). Toutefois, la production de lien social ne peut se résumer à la promotion de procédures participatives ;
- Renouveler la gestion des services publics : la compétence d'usage des citoyens est recherchée afin d'améliorer la gestion des services publics. Les services techniques sont amenés à faire émerger et prendre en compte l'« expertise » citoyenne et les demandes émanant des habitants. Ceci se traduit notamment par la gestion urbaine de proximité. Même si de telles procédures sont utiles et permettent une rationalisation de l'offre de services publics, elles ne se situent pas, à proprement parler, sur le terrain de la démocratie locale ;
- Démocratiser les démocraties : Cet enjeu est porté par une minorité d'associations et d'élus (exemple : l'ADELS). L'idée de démocratisation des démocraties passe par le rapprochement des citoyens du pouvoir de décision.

Aux côtés de ces finalités affichées, s'ajoutent des desseins « cachés ». Ainsi, les acteurs et décideurs promeuvent la participation pour de multiples raisons : par mimétisme, pour des principes de communication, pour respecter la Loi, pour occuper le terrain ou chercher des militants....

En ce qui concerne l'action publique locale, la loi sur la démocratie de proximité de février 2002 couronne le principe de participation en instaurant des conseils de quartiers dans toutes les villes de plus de 80 000 habitants. Ce texte faisait suite à d'autres lois (SRU, loi Voynet) qui ont mis en place un embryon de droits de la participation. En 2005 apparaît, également, le référendum décisionnel, qui reste sous-utilisé par les élus.

Néanmoins, le droit à la participation reste peu contraignant. Le juge administratif se révèle, généralement, laxiste dans son application. La reconnaissance juridique de la participation est limitée à l'information et quelques initiatives de concertation.

Il faut, par ailleurs, prendre en considération le mouvement international faisant émerger l'exigence participative. Des expériences très intéressantes sont par exemple menées en Amérique latine, avec l'initiative largement diffusée du budget participatif de Porto Alegre, traduite par un partage - certes inégal - du pouvoir de décision avec les habitants.

Dans un autre contexte idéologique, la participation a pris corps dans les pays anglo-saxons. L'Angleterre de Tony Blair l'a pratiquée à haute dose dans une approche de transformation du management public. La participation est alors supportée par l'idéologie du néo management public, visant à outrepasser les circuits politiques traditionnels, en donnant la parole aux usagers, et parfois même en leur transférant du pouvoir. Pour faire des économies, une partie de la gestion de certains services publics est, de surcroît, déléguée, notamment en banlieue.

L'intérêt pour la participation se développe également, dans des pays « émergents » comme la Chine, même si le référentiel des responsables chinois diverge, puisqu'il passe directement du totalitarisme ou de l'autoritarisme à la démocratie participative sans « s'arrêter » à la démocratie représentative. L'outil « démocratie participative » est, dans ce cas, surtout envisagé comme moyen d'intermédiation dans des conflits sociaux naissants.

Enfin, la participation se professionnalise dans les collectivités locales comme dans les entreprises. Des sociétés de consultants se spécialisent dans ce domaine. Des techniques, des technologies, des dispositifs s'élaborent et promettent de réussir des

opérations de participation. Il existe des savoir-faire et des diplômes. À la rentrée 2010, un cursus d'ingénierie de la concertation s'est ouvert pour former des professionnels spécialistes dans la mise en place de dispositifs participatifs. Cette professionnalisation jouera, certainement, sur la pérennisation de la thématique avec l'ouverture d'une « niche » d'acteurs spécialisés sur ce champ.

## LA PARTICIPATION : UNE AMBITION LARGEMENT INACHEVÉE

Un certain nombre de lacunes vient nuancer le supposé développement de la démocratie participative.

Contrairement aux années 1960 et 1970, où cette thématique était plutôt impulsée par le mouvement social, elle est aujourd'hui majoritairement portée et contrôlée « d'en haut », par des élus et des institutions qui l'envisagent comme une possibilité de relégitimation de leurs actions et de leurs décisions.

De plus, le consensus entourant la notion de participation n'est pas si clair. Elle semble à la fois voulue et contestée.

Nombre d'acteurs intéressés sont dans une position extrêmement ambivalente à l'égard de la participation, à commencer par les élus, y compris ceux qui la mettent en œuvre. Ils sont dans une situation presque schizophrène dans laquelle ils appellent à des changements réels dans l'action publique tout en affirmant que la seule légitimité envisageable, en démocratie, est celle qu'ils détiennent par le biais du suffrage (et donc de la représentation politique). Ils entretiennent une conception très restrictive de la légitimité de la participation et de sa capacité à viser l'intérêt général et limitent donc, généralement, son exercice à une simple consultation citoyenne.

Les techniciens, les intermédiaires de l'action publique, les experts et les scientifiques sont aussi dubitatifs, car ils y voient une contestation frontale de leur autorité et de leur légitimité. Cette dernière est fondée sur une forme de compétence, de technicité. Ils ont l'habitude de dialoguer avec les élus, mais pas avec les citoyens. Plusieurs raisons sont invoquées dans la critique de la participation : perte de temps, multiplication des interlocuteurs, visée trop « politique », impossibilité de situer

chaque partie sur le même plan pour débattre de certains enjeux jugés trop scientifiques ou trop techniques. Au total, ils adoptent un discours et une posture, au mieux de bienveillance passive, au pire de critique forte.

La dernière catégorie d'acteurs entretenant une suspicion légitime à l'égard de la participation, sont les citoyens eux-mêmes. Ils ne sont pas les premiers à se servir des dispositifs mis à leur disposition. Un vrai problème de désaffection des citoyens « organisés » ou « ordinaires » est constaté dans les structures de la démocratie participative, comme les conseils de quartiers. Les citoyens mobilisés en associations structurées voient aussi d'un mauvais œil l'émergence du citoyen « lambda » dans le dialogue qu'ils entretiennent entre élus et représentants de la société civile. Généralement, les associations semblent déstabilisées, car leur propre légitimité et représentativité sont mises à l'épreuve.

De surcroît, les citoyens « ordinaires » ne sont pas habitués à être entendus puisque, depuis 200 ans, ils ne le sont pas et que les décisions sont même parfois prises à leur encontre. Il y a, donc, un problème de méfiance légitime redoublée par le fait que la décision est soit déjà prise avant la participation, soit qu'ils ne prennent part au processus décisionnel que sur des éléments marginaux de cette décision.

## ÉCLAIRAGE

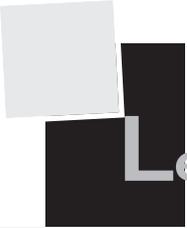
### L'ACTEUR ASSOCIATIF VERSUS LE CITOYEN « ORDINAIRE » ?

Le monde associatif représente une forme de mobilisation à différents niveaux. Il a ses propres logiques de représentation, de légitimité et d'action. Des associations ont joué un rôle important dans un certain nombre de grands débats publics tels que l'homosexualité ou le sida. Ainsi, si des associations n'avaient pas fait émerger le problème du sida dans l'espace public, il n'aurait certainement pas été pris en compte de la même façon par les structures sanitaires.

Des logiques de concurrence peuvent, toutefois, interférer dans les dynamiques associatives, fragilisant l'exercice serein d'une démocratie associative.

Les associations peuvent, par ailleurs, jouer un rôle d'écran, c'est-à-dire s'auto-proclamer représentantes d'un groupe sans toutefois bénéficier d'une véritable légitimité de la part de celui-ci. Ainsi naissent des affrontements entre les associations et les « simples citoyens », sachant qu'il s'avère extrêmement complexe de qualifier ce qu'est un « simple citoyen » ou un « citoyen ordinaire », des logiques d'appartenance toujours existantes.

Les « citoyens ordinaires », eux, sont construits par les dispositifs, c'est-à-dire qu'il n'y a pas de « citoyens ordinaires » en politique sans un dispositif pour les rendre visibles et pour les faire exister. Le « citoyen ordinaire » n'existe donc pas de fait, dans la réalité du corps social.



## Les principes de la démocratie délibérative

La notion de démocratie délibérative, s'inscrivant dans le paradigme rousseauiste et se référant à la philosophie politique grecque, émerge à la fin des années 1980 sous l'impulsion de deux théoriciens, Jürgen Habermas et John Rawls. Elle défend l'idée qu'une décision ne peut être légitime, en démocratie, que si elle a fait l'objet d'une délibération, c'est-à-dire d'une discussion ouverte à tous ceux qui sont concernés par cette décision. La délibération publique la plus large possible devient le fondement de la légitimité d'une décision. La démocratie ne se fonde donc plus seulement sur la participation mais sur le débat, sur l'échange.

Ce courant énonce trois principes fondamentaux, comme devant gouverner l'action publique :

- **Un principe d'argumentation** : pour que la décision soit légitime et rationnelle, elle doit être précédée d'un échange d'arguments. Selon Habermas, la force du meilleur argument doit prévaloir et la décision n'est produite qu'à condition que tous les arguments aient été entendus et l'ensemble des solutions possibles envisagées.
- **La transparence de publicité** : la délibération implique un espace public. L'hypothèse repose sur le fait que la discussion soit publique, pour que les chances augmentent de voir s'imposer les bons arguments. Idée soutenue par Kant, les situations de publicité permettent que les arguments les plus moraux l'emportent, les discussions en cercle restreint risquant de voir s'imposer, par la force

ou le marchandage, des arguments moins légitimes.

- **L'inclusion** : l'idéal délibératif suppose la participation de toutes les personnes concernées par la décision. Ceci oblige à définir le public amené à délibérer. Quand les moindres décisions ont un impact très diffus dans la société, il est très difficile de circonscrire le public qui doit participer à la décision. Par exemple, lorsqu'un projet de piétonisation d'une rue est soumis à délibération, il faut s'assurer que toutes les personnes impactées par un tel projet participent à la discussion, et non seulement les habitants du quartier.

L'idée de démocratie délibérative s'appuie, ainsi, sur d'autres principes que ceux de la participation.

En France, deux problèmes se posent quant à cette notion. Tout d'abord, le mot « délibération » est réservé aux élus, renvoyant directement à la décision. A contrario, dans le monde anglo-saxon, la délibération fait référence à la discussion préalable à la décision. Par ailleurs, culturellement, la délibération n'est pas valorisée. Les cursus scolaire et universitaire n'intègrent quasiment pas l'apprentissage de la discussion et de la prise de parole. De plus, les logiques de la délibération ne font pas sens : changer d'avis au cours de la discussion, être convaincu par son interlocuteur... Pour toutes ces raisons, l'idéal de démocratie délibérative reste un peu dans l'obscurité.



## Les dispositifs à l'épreuve de la délibération

Quelles sont les performances des trois principaux types de dispositifs existants, au regard de l'exigence de délibération ?

**Les assemblées locales**, quelles qu'elles soient, peuvent aller du simple conseil de quartier jusqu'aux dispositifs de budget participatif très sophistiqués

d'Amérique latine. Structures très classiques, les assemblées locales s'appuient peu sur la délibération mais beaucoup plus sur la participation. Leur évaluation passe souvent par le nombre de personnes impliquées, davantage que la qualité des arguments qu'elles produisent. En ce qui concerne le principe du budget participatif, une prime est

## UNE EXPÉRIENCE SIGNIFICATIVE DANS LE DOMAINE SCOLAIRE

L'Éducation Nationale est régulièrement critiquée pour le manque de concertation entre les équipes pédagogiques et les parents. Ainsi, les parents d'élèves rencontrent beaucoup de difficultés pour faire entendre leur parole et influencer sur le fonctionnement de l'institution scolaire ou les programmes.

Le Conseil régional de Poitou-Charentes a expérimenté un budget participatif pour les lycées. 15% de son budget à destination des lycées y est affecté. Chaque lycée est invité à organiser un débat public autour de trois projets structurants. À la suite du travail collégial rassemblant, principalement, les élèves, les ATOS (techniciens) et les enseignants, le Conseil régional s'est engagé à prendre des décisions en respectant la teneur et conclusions de ces débats.

Ce dispositif produit des effets relativement vertueux et une culture participative s'installe avec l'accumulation des pratiques depuis maintenant plusieurs années. Cette expérience a permis d'infléchir les choix régionaux en matière d'investissement dans les lycées, quand ils étaient, autrefois, arbitrés à huis-clos entre les directeurs de lycées et les services régionaux.

octroyée à ceux qui viennent en nombre. Dans une logique similaire, plus un groupe est représenté dans les réunions du conseil de quartier (il suffit juste d'être présent et non de prendre la parole), plus il a de chance d'obtenir ce qu'il cherche. La logique de quantification de la participation prédomine, beaucoup plus que l'aspect qualitatif.

**Les dispositifs de jury de citoyens** sont une forme d'intervention démocratique qui connaît beaucoup de succès à l'échelle internationale, mais assez peu en France.

Leur principe consiste à soumettre des citoyens, le plus souvent tirés au sort, à des arguments contradictoires et à des experts. Ils échantonnent, enquêtent et produisent un avis consultatif, censé servir celui des décideurs. Ces jurys de citoyens ont une portée symbolique très forte puisque les citoyens « ordinaires » sont envisagés comme étant en capacité d'être en charge des questions autrefois jugées beaucoup trop compliquées pour leur être laissées. Et cela fonctionne. Les avis que produisent les jurys de citoyens sont généralement pertinents sur des questions complexes. Ils réhabilitent une forme de discussion éclairée, qui reproduit finalement ce que serait une discussion, une délibération idéale.

Pourtant, cela ne produit pas de légitimité. La plupart du temps, les élus ne prennent pas en considération les avis émis.

**Le modèle du débat public**, institué par la loi Barnier de 1995. Son principe repose sur

l'organisation d'un débat à l'échelle nationale sur de grands projets, en particulier des projets structurants d'aménagement du territoire (par exemple, une implantation de ligne TGV). Chaque citoyen peut faire entendre son point de vue et produire un document, communiqué dans le cadre de la commission nationale du débat public.

Ce modèle comporte de nombreux atouts et défauts. Il relève vraiment de la démocratie délibérative, car la qualité du débat prime. Toutefois, pour cela, il faut garantir les conditions adéquates pour son exercice.

Le débat public peut également être reproduit à l'échelle locale.

## La délibération, un saut d'obstacles

Plusieurs difficultés se posent dès lors qu'un processus de délibération se pense et se construit.

- **L'égalité** : comment faire en sorte que chacun soit à armes égales dans la discussion ? Ce problème est très discuté dans la théorie politique. Par exemple, les féministes ont fait valoir que les femmes, compte-tenu de leur position dans la

société, ont plus de mal à se faire écouter. Elles prennent moins souvent la parole et avec beaucoup plus de difficultés dans ces instances, qui sont le plus souvent réservées aux hommes de la communauté.

Les individus sont inégaux face à la prise de parole, et surtout inégaux au regard de leurs statuts sociaux. Cet exercice nécessite de se

positionner sur les registres spécifiques se rapportant à l'objet du débat. Nombre d'interrogations sont donc soulevées : comment penser autrement la délibération ? Comment autoriser différents types de prise de position, différents modes de communication ?

- **L'échelle** : à quelle échelle discuter ? L'impact d'une petite décision peut être conséquent. Par exemple, la gestion des déchets n'est pas seulement une problématique locale, mais engage une échelle plus vaste. Autre exemple d'une Ville qui pose la question de la suppression des bancs publics pour restreindre leur usage par les SDF ou les jeunes : si dans la discussion, ni les SDF, ni les jeunes ne sont présents pour défendre leur point de vue, des problèmes de légitimité et de respect se posent.
- **L'instrumentalisation** : cette difficulté, très générale, est liée à une autre question qui porte sur le conflit. La peur du conflit émergeant dans les espaces délibératifs ou participatifs est telle qu'elle engendre un verrouillage des dispositifs. Or, la vocation de ces procédures est de produire du conflit, de cartographier des conflits possibles, existants ou cachés. C'est ainsi que nombre de procédures participatives se limitent à de la communication. Souvent, ne sont donc produits que des instruments qui peuvent être maîtrisés. Avec certaines techniques de communication, il est possible d'orienter le débat et de n'être donc que dans une instrumentalisation de la discussion.

- **L'articulation à la décision** : comment garantir que la délibération aura une influence sur la décision ? Dans la logique de la démocratie représentative, seuls les élus disposent du pouvoir de décision finale. L'unique moyen de réconcilier la délibération avec la décision semble être la démocratie directe. Or, en France, une méfiance latente entoure les procédés renvoyant à la démocratie directe, de type référendum.

Malgré tous ces obstacles, les acteurs doivent avoir en tête que, dans le domaine de la délibération, l'obligation de moyens ne signifie pas obligation de résultats. Ainsi peuvent s'ouvrir des espaces d'expérimentations. Comment, par exemple, faire venir les catégories populaires dans des espaces de discussion ? Il faut mettre tous les moyens en œuvre, organiser des garderies, favoriser d'autres formes de communication, utiliser des témoignages vidéo, aller sur place et ne pas tenir la rencontre dans la salle d'honneur de la mairie...

Puis, il y a des conditions : faire très attention aux détails, aux formes matérielles. Une scène surélevée face « à un public » n'entraînera pas la même nature de discussion qu'un échange où tout le monde est à la même hauteur et la circulation de la parole dans l'espace plus fluide. La mise en œuvre de la délibération nécessite aussi des tiers garants de la qualité du débat et de la concertation, qui ne peuvent être soupçonnées d'être partie prenante d'un « camp ».

Il semble, de surcroît, crucial que les délibérations débouchent sur des éléments concrets, et que l'horizon de la discussion soit clairement défini.

La démocratie reste un rapport de forces. Le conflit est un élément inhérent au principe démocratique. La recherche constante du consensus se doit d'être abandonnée, pour permettre l'expression des points de vue et positions de chaque partie.

Enfin, une question majeure - et non démagogique - est l'expression de ceux qui ne sont pas entendus et/ou ne se font pas entendre. Il est essentiel de penser des mécanismes assurant que les intérêts de ceux qui ne sont pas physiquement présents dans le dispositif, puissent y être représentés sous différentes formes : porte-paroles, dispositifs adéquats...

#### LES TROIS PIEDS DU PROCESSUS DÉMOCRATIQUE

Pierre Rosanvallon, professeur au Collège de France, évoque les deux pieds de la démocratie.

Le premier se rapporte aux institutions. Pour penser une plus complète représentativité des représentants, dans un contexte caractérisé par le recul du vote et la défiance générale vis-à-vis de la classe politique, il s'avère nécessaire d'envisager des réformes institutionnelles, de supprimer les cumuls de mandats, voire de rendre le vote obligatoire.

Le second pied est représenté par ce que Pierre Rosanvallon appelle la contre démocratie. Elle englobe les processus de mobilisation, mouvements sociaux, pratiques de contrôle citoyen et même de défiance face à l'exercice du pouvoir par les élus.

Un troisième pied peut s'imaginer. Il s'agirait d'un espace où ces deux réalités se rencontrent, s'interpellent, entrent en tension, se confrontent. Il représenterait un espace intermédiaire pouvant assurer l'équilibre entre l'exercice du pouvoir issu de la démocratie représentative et celui porté par les forces citoyennes. Cet espace incarnerait, véritablement, ce qui est nommé, communément et souvent maladroitement, démocratie participative.

# MARIE-HÉLÈNE BACQUÉ

## L'empowerment : en quête de pouvoir

Cette notion, issue du monde anglo-saxon, est apparue dans un certain nombre de textes diffusés par les grandes institutions internationales (Banque Mondiale et ONU notamment), en particulier depuis les années 1990. Son succès dans ces institutions témoigne de l'impact de la thématique

participative à l'échelle mondiale dans une sorte de processus d'internationalisation, qui est faite à la fois de mots ou de dispositifs en circulation. En se diffusant, ils sont réinterprétés et réadaptés et, bien souvent, changent de sens<sup>(1)</sup>.

<sup>(1)</sup> En France, la notion d'empowerment est arrivée, notamment, par le biais des travaux de Jacques Donzelot et, plus récemment, d'Ethan Berg, avec une vision assez « romantique » de ce qu'elle recouvre.

## Une tentative de définition

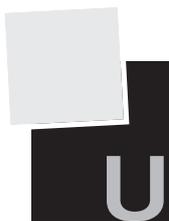
Notion polysémique, l'empowerment renvoie, avant tout, au mot « power » (pouvoir), et implique l'idée d'accéder au pouvoir. Dans un même temps, elle indique un processus par lequel des individus ou des groupes peuvent acquérir les moyens de renforcer leur capacité d'action ou moyens d'émancipation pour arriver au pouvoir.

Elle instruit donc un processus par lequel un individu ou un groupe s'approprie ou se réapproprie le pouvoir. Cette notion fondamentale de pouvoir comporte diverses dimensions : à la fois processus, objectif, méthode et théorie. Se mêlent donc ici le pouvoir et l'apprentissage.

Par ailleurs, l'empowerment se réfère aux capacités individuelles d'épanouissement, de prise de contrôle de sa propre vie, qui s'articule autour de l'idée de *self help* (s'aider soi-même) et de *self esteem* (s'estimer soi-même).

Elle s'envisage tout autant dans une dimension collective, avec le pouvoir d'un groupe, en particulier celui des *have not* (ceux qui n'ont pas), les groupes dominés.

Enfin, cette notion entretient une dimension politique et sociale avec, dans un certain nombre d'approches, notamment les plus radicales, l'objectif de transformation sociale.



## Une notion, des approches duales

Mot très ancien, l'empowerment émerge, de manière significative, dans les discours publics (discours associatifs, approches théoriques, presse) à partir de la fin des années 1970 dans deux champs : le travail social et les politiques publiques. Alors que la notion se développe dans une logique assez radicale du côté du travail social, elle va se rapporter, dans le champ des politiques publiques, à un point de vue très conservateur. L'empowerment entretient, dès son émergence, une forte ambiguïté.

### AU DÉVELOPPEMENT DE L'EMPOWERMENT : LE MOUVEMENT FÉMINISTE ÉTATSUNIEN ET LE MOUVEMENT D'ÉDUCATION POPULAIRE BRÉSILIEN

À la fin des années 1970, l'empowerment apparaît sous la plume de travailleurs sociaux, en particulier une travailleuse sociale noire, Barbara Salomon. Elle intervient auprès des femmes, notamment en Californie, et propose aux travailleuses sociales noires, une démarche visant à rompre avec toutes les pratiques qui prévalent à l'époque, jugées trop paternalistes. Son ambition est d'inverser la logique du travail social pour partir des individus, des collectifs, en mettant en place des démarches d'auto-prise en charge à la fois individuelle et collective. Elle publie, en 1976, un ouvrage « Black empowerment, social work in oppressed communities » (L'empowerment noir, le travail social dans les collectivités ou groupes opprimés), dans lequel elle formalise sa pensée et ses principes d'action.

Dans la même lignée, cette approche est reprise par le courant de « psychologie communautaire ». Mouvement universitaire, il va théoriser les approches de l'empowerment, à une époque où les chercheurs commencent en Europe également à réfléchir sur les lieux d'enfermement, notamment les hôpitaux psychiatriques, avec pour dessein d'en faire sortir les patients<sup>(2)</sup>.

Le développement de la notion d'empowerment sera ensuite influencé par deux courants idéologiques : la deuxième vague du féminisme et le mouvement d'éducation populaire au Brésil (avec Paolo Freire ).

La deuxième vague du féminisme est un mouvement qui se structure aux États-Unis dans les années 1970 et rompt avec le féminisme classique. Ce dernier considérait que la subordination des femmes était d'abord liée au pouvoir que les hommes exerçaient sur les femmes. La deuxième vague du féminisme envisage que la notion de pouvoir est beaucoup plus complexe que le simple exercice du pouvoir de quelqu'un sur une autre personne. Elle est notamment portée par des féministes imprégnées par les textes de Michel Foucault qui vient d'être traduit aux États-Unis. Elles vont développer une approche du pouvoir beaucoup plus relationnelle, beaucoup plus complexe, en montrant notamment qu'il existe plusieurs types de pouvoirs et que leurs formes sont à la fois institutionnalisées, c'est-à-dire portées par les institutions, mais aussi internalisées. De ce fait, elles considèrent que le pouvoir n'est pas forcément le pouvoir d'un individu ou d'un groupe sur quelqu'un, mais que c'est aussi un « pouvoir de », soit une conception générative de pouvoir.

Surtout, ces féministes avancent l'idée que les femmes marginalisées et les femmes dominées peuvent, elles aussi, manier des formes de pouvoir. Elles ont des capacités, des potentialités pour pouvoir s'auto-organiser et construire des situations de pouvoir.

Enfin, le pouvoir est appréhendé comme une « capacité de faire », de générer des changements. Il est envisagé comme une énergie, une compétence et non seulement comme instrument de domination. Au final, trois formes de pouvoir sont distinguées : le pouvoir de (pouvoir génératif), le pouvoir intérieur (pouvoir de construire et de mener sa propre vie), le pouvoir avec (pouvoir de faire avec).

Ce courant féministe s'est inscrit dans une approche assez radicale, avec pour horizon une ambition de transformation sociale.

Cette approche a eu énormément d'influence, notamment durant les années 1980 dans les pays du Sud, avec des expériences de développement économique en direction des femmes.

<sup>(2)</sup> Voir notamment les travaux de Michel Foucault et de Gilles Deleuze.

Le second support généalogique de la notion d'empowerment est le mouvement d'éducation populaire brésilien. À travers la publication de la « Pédagogie des opprimés », Paolo Freire rend compte d'une série d'expériences qui auront des répercussions internationales, notamment en France avec la recomposition du travail social, à la fin des années 1970.

Né d'une critique sociale radicale, ce mouvement s'inscrit dans une logique de mobilisation des individus appartenant aux groupes marginalisés que Paolo Freire qualifie d'opprimés. Il vise à transformer les rapports de pouvoir, à remettre en cause les formes d'exploitation et de domination, et à construire une société plus équitable. Il envisage, ainsi, un projet de transformation sociale global, tout comme le courant féministe décrit précédemment.

Paolo Freire développe une notion de conscientisation, qui sera reprise dans de nombreux autres contextes. Elle vise à accroître la compréhension et la connaissance personnelle et sociale. Il s'agit de permettre aux individus de comprendre leur place dans la société, et de mettre à nu les processus d'exploitation de façon à leur donner les outils pour ensuite s'organiser et lutter.

## UN SUPPORT DE LA REDÉFINITION DU COURANT CONSERVATEUR

À la fin des années 1970, les États-Unis sortent d'une période où l'État-providence (Welfare state) s'est déployé avec la mise en œuvre de la « guerre contre la pauvreté » ou de « grande société » (Great society), par le développement d'une série d'aides sociales et d'appuis aux associations communautaires.

Ces politiques publiques commencent à être largement remises en cause. Le bilan de la « guerre contre la pauvreté » est très discuté, conduisant à un démantèlement progressif de ce qui peut être qualifié d'État social, notamment le logement social. Le virulent débat sur l'État-providence, son coût, sa bureaucratie, traverse l'ensemble de la classe politique étatsunienne, conservateurs comme démocrates.

Le terme empowerment émerge alors, pour la droite américaine, dans ce contexte de critique et de

reformulation des orientations et des politiques publiques avec une volonté de transformer l'administration, par l'émergence du new public management (pour les démocrates, l'empowerment traduira le développement d'une troisième voie qui se concrétisera sous l'administration Clinton).

Il est important de relever que cette critique de l'État ne débouche pas sur un refus de l'intervention publique, mais sur sa restructuration, en particulier par la revalorisation des structures intermédiaires que sont toutes les formes d'organisations communautaires à l'échelle du quartier, les associations de volontaires...

Par ailleurs, la critique de l'État s'accompagne d'une méfiance vis-à-vis de toutes les formes d'intervention des professionnels. Dans le travail social par exemple, elles sont considérées comme des formes d'encadrement, d'expertise qui seraient contraires à une tradition pragmatique très importante aux États-Unis, à savoir que ce sont les habitants, les citoyens ordinaires qui sont les meilleurs experts. La notion d'empowerment se développe, donc, en opposition aux pouvoirs des

## ÉCLAIRAGE

PETER BERGER AND RICHARD NEUHAUS, TO EMPOWER PEOPLE. FROM STATE TO CIVIL SOCIETY (1977)

La notion d'empowerment est développée dans cet ouvrage, publié en 1977. Écrit par un professeur de sociologie et un prêtre, il est republié en 1994 par une fondation conservatrice aux États-Unis, l'American Enterprise Institute, qui a largement participé, aux États-Unis, à développer les théories néo conservatrices.

Les auteurs proposent de développer des structures intermédiaires. Par exemple, ils préconisent d'encourager les locataires à l'accession à la propriété, celle-ci permettant aux résidents de bien entretenir leurs immeubles et d'assumer leur responsabilité dans la gestion de leur bien. Ils envisagent, plutôt que de développer des forces de police, de créer des groupes de polices communautaires, afin que les habitants prennent en charge les enjeux sécuritaires. Ils proposent également de revoir le système scolaire et défendent un système d'allocations individualisées qui

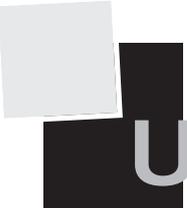
permettraient aux parents de choisir les écoles de leurs enfants. Là encore, l'idée est de responsabiliser les parents dans leurs choix et l'avenir scolaire de leurs enfants.

Ainsi, une thématique du libre choix se développe, articulée avec l'enjeu de responsabilisation des individus. Développée par les conservateurs à la fin des années 70, cette thématique est également portée par une partie de la gauche, par le biais du respect des individus qu'elle défend, ce qui explique le succès de l'empowerment et son développement au travers de registres politiques pourtant différents.

institutions et des professionnels. Elle est portée dans les années 1980-1990 par l'équipe Bush et, en particulier, le secrétaire d'État Jack Kemp.

Dans cette approche conservatrice, le libre choix est d'abord articulé au marché, qui le régule. La question de la redistribution sociale n'est, quant à elle, pas posée. Derrière cette approche du libre choix se profile la vision d'une société composée d'individus consommateurs de services,

entrepreneurs de leur propre vie et acteurs rationnels. Les individus sont envisagés comme faisant des choix dans une simple logique de coûts ou de bénéfices, ce qui peut être défini comme une rationalité néolibérale. Elle repose sur l'idée que toutes les valeurs qui prévalent pour l'entreprise - la concurrence, le bénéfice notamment -, ont complètement irrigué l'ensemble de notre société. Aujourd'hui, ces valeurs sont devenues centrales dans la recomposition des services publics.



## Une illustration : les *empowerment zones*

Le dispositif d'empowerment zone - dont les fondements ont été mis en place par l'administration Bush, même si leur lancement s'est opéré, en 1994, sous l'ère Clinton - est l'une des nombreuses concrétisations de la notion d'empowerment dans les politiques publiques étatsuniennes.

Les empowerment zones partagent un certain nombre de points communs avec les zones franches urbaines en France, ou avec une partie de la géographie prioritaire définie par la Politique de la ville. L'idée est de promouvoir l'investissement dans des territoires considérés comme en difficulté. Les municipalités candidatent pour que certains secteurs soient labellisés comme empowerment zones. L'État fédéral investit 100 millions de dollars par zone, sur un nombre limité de sites auxquels s'ajoutent une série d'aides fiscales pour les entreprises, des exonérations et des possibilités de déréglementation visant à faire intervenir fortement les partenaires privés. Les États-Unis connaissent alors une période de remise en cause des aides sociales, que marque le passage du Welfare ou Workfare. L'aide sociale se transforme en incitation pour les individus à retourner au travail. Schématiquement, l'aide sociale devient une aide pour le retour à l'emploi et fait l'objet de coupes drastiques. L'objectif de ce programme vise à développer l'emploi dans des secteurs ciblés en favorisant l'accès à l'emploi aux résidents de ces territoires. Il est complété par une série d'aides à la

formation, à l'accompagnement social, à la garde d'enfants, à la mobilité, pour permettre aux individus d'accéder au travail.

La notion d'empowerment se trouve mobilisée dans ce cadre à travers deux dimensions.

Dans une dimension individuelle, l'objectif est d'intégrer les individus dans le marché, et donc de leur donner les moyens d'accéder à l'emploi, et d'accéder à la propriété. Pour ce faire, l'idée est de restaurer le sens et le bénéfice du travail, de l'épargne, de l'accession de propriété, de l'accumulation des biens, de l'acquisition d'une éducation. Il faut ouvrir l'accès à de nouvelles sources de capital et de crédits qui peuvent transformer les idées et les rêves des gens en activité économique, et faire des quartiers une floraison de possibilités. Cette vision de l'empowerment représente l'accès au rêve américain, - l'emploi, la propriété... -, mais sans aucune perspective de changement social ni réflexion sur la question du pouvoir.

La seconde dimension consiste à s'appuyer sur des partenariats, en particulier avec les habitants, avec les associations, avec les élus locaux et différents types de services, pour créer les conditions de développement économique. Le contexte étatsunien est favorable puisque la structure communautaire et les organisations locales telles que les associations

de quartiers sont importantes et légitimées. Elles peuvent avoir un véritable pouvoir, acquis notamment depuis les années 1960, dans la lignée des mouvements urbains. Le programme fédéral encourage fortement la participation des habitants, sans en déterminer les formes. Il pousse à l'intégration des associations communautaires dans les structures de gouvernance des empowerment zones, même si elles restent la prérogative des pouvoirs municipaux.

Mais cette démarche laisse impensée l'une des dimensions importantes de l'empowerment, qui est celle du pouvoir. Elle reste muette sur la nature conflictuelle des rapports sociaux. Elle suppose qu'il suffit de mettre autour de la table des associations et des individus pour que l'ensemble des problèmes soient réglés. Or, c'est justement cette dimension des rapports sociaux et des rapports de pouvoir qui a rejailli de façon importante dans de nombreuses expériences de participation.

## ÉCLAIRAGE

### L'EXEMPLE DE LA VILLE DE BOSTON

Boston est une ville marquée par une véritable structure communautaire, qui s'est vraiment imposée comme partenaire dans le jeu politique local.

Dans une ville multiculturelle où le dernier recensement révélait qu'à peine une moitié de la population était blanche, un seul élu noir siégeait au conseil municipal en 2002. La représentation des minorités « ethniques » par la démocratie représentative est donc quasi inexistante et l'échelon communautaire et associatif représente une des seules formes d'expression et de reconnaissance dans le champ politique.

Quand le maire de Boston a décidé de déposer un dossier d'empowerment zone auprès de l'État fédéral, les associations communautaires ont refusé de s'impliquer si le maire n'acceptait pas une gestion paritaire de l'empowerment zone entre associations communautaires d'un côté et municipalité. Or, le partenariat communautaire était une des conditions pour que la municipalité obtienne ce label.

Le maire a accepté cette proposition et créé une structure de gestion indépendante de la Ville, « Boston connect », chargée de l'animation et de la gestion du dispositif d'empowerment zone. Le conseil d'administration de Boston connect est pour moitié composé d'habitants, élus au suffrage direct, et pour moitié composé de responsables associatifs, délégués par le maire. Aujourd'hui, deux tiers des membres de cette structure sont des responsables associatifs, qualifiés aux États-Unis de responsables communautaires.

Cette forme de gestion consacre véritablement la légitimité des associations communautaires auxquelles sont confiés un pouvoir et une responsabilité conséquentes, au regard de l'ampleur des financements distribués.

En même temps, ce dispositif reste totalement parallèle à la gestion municipale et aux institutions politico-administratives. Il fonctionne avec des financements fédéraux exceptionnels qui ne sont pas des financements de droit commun, auxquels s'ajoutent des financements privés. La gestion des quartiers pauvres est ainsi pour partie déléguée aux associations et aux habitants de ces territoires. L'objectif consiste à assurer d'une certaine façon la paix sociale.

Ainsi, les processus systémiques conduisant à la marginalisation de ces quartiers, et au fait que la pauvreté soit concentrée dans ces quartiers, sont laissés totalement en dehors du champ de décision de cette structure. Les quartiers pauvres sont amenés à se gérer sans que leur soient donnés les moyens d'agir sur les processus profonds au fondement de leurs difficultés.

Le recours à l'empowerment reste largement limité parce qu'il en appelle d'abord à la responsabilité et à la formation des individus sans enclencher des processus plus larges de transformation, et sans précisément poser la question du pouvoir de façon plus large.

En tentant un saut dans le contexte français, cette démarche équivaldrait à la gestion d'un Contrat de Cohésion Urbaine d'une grande ville directement par les habitants et des associations qui décideraient de l'engagement d'une opération de rénovation urbaine, du développement d'un centre commercial ou d'activités de formation par exemple. Ils examineraient régulièrement une série de propositions, faisant des choix, allant chercher des partenaires... à côté du système de démocratie représentative classique.



## D Des formes d'empowerment en France ?

La notion d'empowerment est utilisée, dans certains groupes, de façon très minoritaire.

Par exemple, une association du quartier de la Goutte-d'Or à Paris « Espoir Goutte d'Or » s'est structurée autour de cette notion. Elle travaille avec des toxicomanes, autour de leurs relations avec les habitants des quartiers.

L'idée consiste à coproduire avec des habitants du quartier et les toxicomanes un certain nombre de réflexions et de dispositifs, de façon à pouvoir gérer cette question de la toxicomanie dans le quartier.

Certains dispositifs, sans évoquer directement la notion d'empowerment, jouent sur les mêmes ressorts. Il en est ainsi de ceux de formation mutuelle mis en oeuvre dans des pratiques de développement des services publics, notamment les méthodes développées par Suzanne Rosenberg, où il s'agit de travailler avec des agents de base du secteur public et avec des usagers, pour réfléchir à la façon dont on peut améliorer les services publics.

Une série de réflexions s'intéresse également aux savoirs citoyens et la manière dont ils interrogent à la fois les savoirs professionnels et les savoirs politiques<sup>(3)</sup>.

<sup>(3)</sup> Voir notamment les travaux de Y. Sintomer sur la question des « savoirs citoyens »

Par ailleurs, une tradition d'autogestion, développée dans les années 1970, et surtout confinée dans le champ économique, rejaillit aujourd'hui à partir d'une série d'expériences de tiers secteurs, comme celui de l'économie sociale et solidaire. Par exemple, il existe des expériences de femmes créant collectivement des lieux pour pouvoir vieillir ensemble. Ces lieux d'habitat doivent permettre de maîtriser sa propre vie, son vieillissement, individuellement et collectivement, tout en faisant en sorte que la question de la vieillesse soit pensée autrement dans la société française.

Les expériences qui s'expérimentent plus ou moins explicitement autour de l'idée d'empowerment, restent tout de même assez éloignées des approches nord-américaines, tout au moins des approches radicales.

En effet, la question du pouvoir - de décider, de faire avec, de construire ensemble - dans les dispositifs participatifs est rarement posée, tout comme la question des apprentissages. La majorité des expériences de participation étant ponctuelle, la logique des apprentissages individuels ou collectifs n'est pas pensée.

L'articulation entre l'empowerment de l'individu, du groupe et la transformation sociale est peu travaillée. Comment la question du pouvoir se pense-t-elle à ces différentes échelles ? Cette question devrait mériter plus d'attention et reste à explorer dans les démarches participatives.